



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Procuradoria Geral do Trabalho
Secretaria Operacional da Chefia de Gabinete do Procurador Geral do Trabalho
SAUN Quadra 5, Lote C, Torre A - Asa Norte - Brasília/DF - CEP 70040-250
Tel. (61) 3314-8500 - portal.mpt.mp.br

Ofício nº 2942.2020 - GAB/PGT

PGEA 20.02.0001.0005714/2020-58

Brasília, 24 de julho de 2020.

À Sua Excelência Senhor

BRUNO DANTAS NASCIMENTO

Ministro do Tribunal de Contas da União

Brasília - DF

Referente ao Processo TC n. 022.534/2019-9

Assunto: Recomendações da Auditoria Operacional Sobre Limitações dos Portos Organizados em Comparação com os TUPs

Excelentíssimo Senhor Ministro,

O **Ministério Público do Trabalho - Procuradoria-Geral do Trabalho e Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário (Conatpa)**, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, tendo em vista as conclusões e recomendações exaradas no Relatório de Auditoria Operacional sobre Limitações dos Portos Organizados em Comparação com os TUPS (TC 022.534/2019-9, Fiscalização 189/2019), apresentar os seguintes apontamentos.

I – Relatório

A “Auditoria Operacional Sobre Limitações dos Portos Organizados em Comparação com os TUPs”, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária, da Secretaria-Geral de Controle Externo, desse Tribunal de Contas da União, procurou identificar as principais limitações relativas à exploração da atividade portuária nos portos organizados que levam os agentes privados a optarem pela utilização de terminais de uso privado (TUPs) em lugar dos Portos Públicos.

Uma das principais limitações apontadas pelo relatório, relativas à exploração da atividade portuária, consiste no monopólio dos Órgãos Gestores de

Mão de Obra (OGMO) para o fornecimento da mão de obra avulsa no porto organizado.

No entendimento dos auditores, a necessidade de buscar trabalhadores portuários avulsos junto ao OGMO causa composição ineficiente de equipes de trabalho, aumentando custos do setor portuário e prejudicando o desenvolvimento e qualificação profissional destes trabalhadores. Por conta destes fatores, a obrigatoriedade de contratar via OGMO seria vista pelos terminais como um importante fator de perda de atratividade do porto público quando comparado ao TUP.

Informa que, segundo entidades do setor, a necessidade de obediência ao rodízio não favorece a eficiência, pois possibilita que trabalhadores avulsos pouco produtivos participem da escala de trabalho. O estudo aponta que ternos maiores que o necessário é prática usual, gerando custos elevados, e que o monopólio do OGMO no fornecimento da mão de obra é algo indesejado e ineficiente.

No tocante à capacitação, foi observado que a dificuldade em promover o desenvolvimento profissional do trabalhador é acentuada pelo caráter monopolista do OGMO.

Ao final do documento, a Auditoria recomendou ao Ministério da Infraestrutura, entre outras questões, que avalie a possibilidade de propor alteração legislativa visando ao fim do monopólio do OGMO no fornecimento de mão de obra portuária e a transição para um sistema que permita ganhos de eficiência ao setor portuário e estimule a capacitação e a especialização dos trabalhadores.

II – Da ausência de interlocução com entidades de representação dos trabalhadores ou com órgãos de fiscalização e defesa dos direitos dos trabalhadores

De início, cumpre destacar que foi apontada interlocução com diversos atores para elaboração do relatório: Secretaria Nacional dos Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia, Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Associação dos Terminais Privados (ATP), além de empresas e especialistas do setor.

Especial agradecimento foi destinado, no relatório, a todas as entidades que ajudaram no processo de construção do documento, enfatizando que as contribuições com o ponto de vista das *empresas* que operam no setor foram fundamentais para reforçar a evidência dos achados.

A Auditoria revelou a realização de “painel externo” com a presença de especialistas e representantes de diversas entidades do setor portuário, porém não houve informação sobre a presença ou mesmo convite para participação de qualquer entidade representativa dos trabalhadores portuários ou de órgãos ou instituições de fiscalização ou proteção de direitos dos trabalhadores.

Destaca-se, neste aspecto, que, embora as conclusões do estudo pretendam ter impacto direto nas relações de trabalho e no ordenamento jurídico vigente, com sugestão de proposição legislativa destinada a alterar a forma como a oferta de trabalho no porto é realizada, sequer uma única vez foi citada a participação de qualquer entidade de representação dos trabalhadores ou de órgãos de fiscalização ou defesa de direitos dos trabalhadores, em todo o processo de construção do relatório de Auditoria.

A oitiva se limitou a uma versão dos fatos restrita ao setor produtivo representado pelos operadores portuários, os quais ocupam, muitas vezes, o polo passivo de ações individuais e ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Trabalho. Algumas delas buscam se desincumbir do dever de cumprir a lei e a Convenção n. 137 da OIT, as quais, por seu turno, encontram guarida na história de construção do mundo portuário.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), diálogo social compreende todo o tipo de consulta ou comunicação que envolva representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores sobre temas de interesse comum relativos a políticas econômicas, laborais e sociais, sendo um aspecto crucial na prossecução da agenda do trabalho digno.

III - Da Recomendação da Auditoria sobre proposição legislativa visando o fim do monopólio do OGMO no fornecimento de mão de obra portuária

A Constituição Federal tem como fundamentos os princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (artigos. 1º, III e IV) e, como objetivos, a busca por uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I).

A Constituição prevê, ainda, o direito social ao trabalho (artigo 6º), reconhece as convenções e acordos coletivos de trabalho (artigo 7º, XXVI) e a necessidade de intervenção sindical em questões trabalhistas coletivas (artigo 8º, III e VI).

A ordem econômica está fundada na valorização do trabalho, na existência digna, na função social da propriedade (artigos 5º, XXIII, e 170, III, da CF),

na redução das desigualdades sociais e na busca do pleno emprego (artigo 170, caput, III, VII e VIII, da CF/88).

A ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais (artigo 193 da CF/88).

A Convenção nº 137 da OIT, mais precisamente o seu art. 3º, dispõe que deverá haver registros estabelecidos para os trabalhadores portuários, função que no Brasil é desempenhada pelo Órgão Gestor de Mão de Obra (inciso II do art. 32 da Lei nº 12.815/2013).

Na esteira de cumprimento das normas constitucionais e da Convenção n. 137 da OIT, o OGMO foi instituído no Brasil pela Lei 8.630/93, para promover a equidade das relações de trabalho no porto.

O OGMO tem por objetivo administrar, treinar e regular a mão de obra portuária avulsa, garantindo ao trabalhador o acesso regular ao trabalho, condições de segurança e remuneração estável.

A relevância do papel representado pelo OGMO, entre outras, está na formação de trabalhadores, a fim de adaptá-los e prepará-los para lidar com os novos e sempre mutantes processos de carga e descarga e, assim, responder positivamente aos desafios das mudanças tecnológicas e preveni-los dos riscos inerentes ao trabalho portuário.

Nesse sentido, a atuação do OGMO, se norteadada por princípios de boa gestão e emprego de tecnologia adequada, contribui para o desenvolvimento de trabalhadores qualificados, responsáveis pela eficiência dos serviços e comprometidos com a harmonia nas relações de trabalho, além de prover um sistema de escalação fundamentado em critérios técnicos, com igualdade de condições, atingindo assim uma gestão de mão de obra voltada para o bem-estar e ascensão social e profissional do trabalhador portuário.

Destaca-se que a Lei 12.815/2013 manteve a obrigatoriedade da constituição do OGMO nos portos organizados (artigo 32), sendo que o artigo 39 do referido diploma continuou estabelecendo o caráter de utilidade pública dos órgãos gestores.

O Órgão Gestor de Mão de Obra possui, então, relevante papel para o funcionamento do sistema portuário.

Cabe destacar que a criação do OGMO foi uma conquista para o gerenciamento da mão de obra no porto. Antes fornecida, sobretudo, pelos

sindicatos, que se confundiam entre representação sindical e intermediadores de mão de obra, o trabalho escalado via OGMO favoreceu a profissionalização do trabalhador portuário, a organização do trabalho e a capacitação adequada, além de proporcionar o acesso igualitário às oportunidades de trabalho no porto.

Ademais, permitir que as entidades sindicais façam a gestão laboral avulsa nos portos brasileiros, configura um desvirtuamento de suas atribuições constitucionais (art. 8º, inciso III, da CRFB/1988 e art. 564 da CLT).

O relatório de auditoria evidenciou a falta de atratividade do porto público em relação aos complexos processos licitatórios dos arrendamentos, utilizando-se de estudo comparativo com outros portos do mundo, dados, tabelas, quadro comparativo e evolutivo, entretanto, a mesma análise acurada não foi realizada quando das observações sobre as relações de trabalho no porto. As evidências basearam-se, sobretudo, em entrevistas e narrativas dos operadores e das Autoridades Portuárias.

Não foi abordada, ainda, a necessidade de se obedecer o marco civilizatório internacional preconizado pela Convenção Internacional n. 137 da OIT (ratificada pelo Brasil), e que indica a necessidade de que, na gestão dos portos, o Estado-Nação deve zelar para que os trabalhadores portuários beneficiem-se das vantagens que representam os novos métodos de processamento de carga, tendo por finalidade a melhoria duradoura de sua situação, tais como a regularização do emprego, a estabilização da renda, as condições de vida e de trabalho e a segurança e higiene do trabalho portuário.

O OGMO, neste sentido, representa um organismo garantidor do compromisso com o cumprimento da Convenção n. 137 da OIT.

Ainda, a própria Convenção n. 137 da OIT determina a precedência dos portuários avulsos na contratação por prazo indeterminado, regra que não vem sendo cumprida pelos Terminais de Uso Privado (TUPs) e que passou ao largo da análise da auditoria.

E, neste sentido, não é válida a comparação a portos situados em países que não ratificaram ou denunciaram a Convenção n. 137 e, portanto, não estão obrigados a cumpri-la (Houston, Antuérpia e Rotterdam), embora em alguns destes países existam organismos que podem ser vistos como similares ao nosso OGMO, notadamente em relação à responsabilidade social.

A extinção do OGMO como fornecedora única de mão de obra no porto, como quer a Auditoria, poderia ensejar a existência de diversos atores no porto, como sindicatos, cooperativas e empresas meras fornecedoras de mão de

obra, representando grave retrocesso social, além de serem inoportunas ao desenvolvimento da atividade portuária no Brasil, por estabelecerem um retorno a um modelo que foi abandonado em 1993, com a Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1991).

E aqui não se pode confundir a exclusividade de fornecimento da mão de obra avulsa no porto - papel que incumbe ao OGMO - com a exclusividade de contratação por tempo indeterminado apenas dentre os avulsos registrados e cadastrados no sistema.

As duas situações foram mescladas na abordagem, ou seja, enquanto se argumentava sobre a possibilidade de contratar trabalhadores por prazo indeterminado sem buscar trabalhadores registrados e cadastrados no OGMO como vantagem competitiva dos terminais, na conclusão da Auditoria a exclusividade de contratação não foi abordada, mas desafiada a própria existência do OGMO como fornecedora de mão de obra avulsa no Porto Público.

Ora, retirar o monopólio do OGMO para fornecer a mão de obra avulsa no porto, como recomendado pela auditoria, não só contraria a Convenção n. 137 da OIT e normas constitucionais de proteção ao trabalho, como criaria um verdadeiro caos nas relações de trabalho no porto, aumentando a precariedade da mão de obra portuária.

Quanto ao dimensionamento das equipes de trabalho alocadas para uma determinada atividade portuária, a organização da mão de obra vem sendo realizada nos portos brasileiros, respeitando-se o diálogo social, e a composição dos ternos tem diminuído ao longo dos anos.

Já o rodízio favorece a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, uma conquista civilizatória.

Quanto ao treinamento e capacitação, a própria Auditoria destacou que existe no país um fundo voltado ao desenvolvimento do trabalho portuário (Ensino Profissional Marítimo), que não é executado em sua plenitude e que atualmente a contribuição é de 2,5% do total da folha de pagamento.

O fundo já acumulava, segundo o relatório aponta, 2 bilhões de reais em saldo não executado, o qual deveria ser revertido em capacitação do trabalhador portuário.

O próprio relatório aponta a existência de OGMOs em portos utilizados como “modelo-referência”, destacando que nestes lugares há forte investimento em treinamento.

Resta claro, portanto, que a falta de atratividade do porto público não se deve ao monopólio do OGMO para fornecer mão de obra avulsa no porto, mas sim à gestão dos recursos para realizar a política de capacitação e treinamento dos portuários.

Tais considerações, entretanto, não mereceram atenção quando da formulação de conclusões sobre a qualidade e eficiência do trabalho portuário avulso.

Portanto, a conclusão da Auditoria, de recomendar a extinção do monopólio do OGMO para fornecimento de mão de obra avulsa no porto público, o faz em total afronta não só à legislação vigente, como à Convenção n. 137 da OIT e ao próprio arcabouço jurídico protetivo que inclui a vedação ao retrocesso e o cumprimento do sistema constitucional vigente de valorização do trabalho e de proteção dos trabalhadores face à precariedade das relações de trabalho.

Ainda, o OGMO representa um elemento garantidor da segurança do trabalho realizado no porto, em virtude de todo um arcabouço legislativo destinado a regular a necessidade de observância, pelo OGMO, da Norma Regulamentadora N. 29, aprovada pela Portaria n. 57/97 (Segurança e saúde no porto), pela lei 9.719/98 (art. 9º) e pela própria lei 12.815/13.

Caso inexistente o OGMO (ou criado um sistema que enfatize sua desnecessidade), a responsabilidade pela higidez do meio ambiente de trabalho dos trabalhadores portuários avulsos ficaria fortemente fragilizada, por fomentar a intermediação de mão de obra e a consequente precarização das relações de trabalho, com provável aumento do número de acidentes.

Também há que se enfatizar o aspecto da proteção à integridade do trabalhador e do cumprimento à NR 29 do ME, cuja observância é legalmente atribuída ao OGMO ou ao empregador (subitem 24.1.4.2), não estendendo nenhuma responsabilidade aos sindicatos.

O Ministério Público do Trabalho vê, portanto, com bastante preocupação a afirmação da Auditoria de que a transição para um modelo que permita a contratação de trabalhadores portuários avulsos *por cooperativas* poderia ser uma boa ideia, por “fomentar a competição”, quando centenas de ações civis públicas já foram julgadas pelo Judiciário ao longo dos anos visando a extinção de cooperativas fraudulentas que funcionavam como meras intermediadoras de mão de obra.

Conclui, ainda, o relatório, que a obrigatoriedade de contratar via OGMO é vista pelos terminais como um importante fator de perda de atratividade quando comparado com o TUP (Terminal de Uso Privado).

Ocorre que o relatório não destacou que os Terminais de Uso Privado não respeitam as disposições da Convenção n. 137, ratificada pelo Brasil, e que determina a contratação de trabalhadores com prioridade aos registrados e cadastrados no sistema (OGMO).

Por outro giro, para reforçar a necessidade de intervenção do OGMO mesmo na escalação dos trabalhadores avulsos nos terminais de uso privativo, tem-se o art. 13 da Lei nº 9.719/1998, transcrito a seguir:

Art. 13. Esta Lei também se aplica aos requisitantes de mão-de-obra de trabalhador portuário avulso junto ao órgão gestor de mão-de-obra que não sejam operadores portuários.

É certo que os TUPs (Terminais de Uso Privado) não se enquadram no conceito de operadores portuários e, quando utilizando o trabalho avulso, devem requisitá-los diretamente ao OGMO, sob pena de criar uma concorrência assimétrica e desproporcionalmente desfavorável em relação ao porto público.

Ainda, é bom ressaltar que os TUPs (Terminais de Uso Privado) também buscam mão de obra avulsa, para prestação de serviço em caráter eventual, fazendo-o, muitas vezes, sem a necessária intermediação do OGMO, situação que pode representar concorrência desleal e gerar escassez de mão de obra no porto organizado, além de representar o retorno a um modelo anterior à lei 8.630/93, em que a entidade sindical atrai para si a função de gerir a mão de obra avulsa.

Também é de se destacar que é o OGMO quem se responsabiliza pelo treinamento e habilitação dos trabalhadores portuários avulsos, obrigação que a lei não impôs aos Terminais, conquanto também venham utilizando da mão de obra avulsa, na situação acima apontada.

Portanto, a perda de atratividade e a alta taxa de ociosidade dos portos públicos não podem ser creditadas na conta do trabalhador portuário, restando evidente que os demais fatores citados no relatório possuem relevância preponderante neste quesito (altos custos tarifários, procedimentos complexos e demorados dos processos licitatórios para arrendamento portuário e nomeação de gestores sem qualificação técnica ou gerencial nas Autoridades Portuárias).

O Ministério Público do Trabalho pontua a importância da exclusividade do OGMO no fornecimento da mão de obra avulsa e a necessidade

da manutenção do diálogo social com as entidades representativas do trabalhador antes da formulação de qualquer proposta de alteração legislativa que cause impactos significativos no setor portuário e na vida dos trabalhadores.

IV – Conclusão

Por todo o exposto, considerando a competência privativa do Plenário deste Tribunal de Contas para deliberar sobre relatório de auditoria operacional (RI, art. 15, inc. I, alínea “m”), o Ministério Público do Trabalho requer:

- a. Tendo em vista que, conforme descrito acima, a análise e avaliação dos Auditores signatários do Relatório de Auditoria Operacional sobre Limitações dos Portos Organizados em Comparação com os TUPS não assegurou que *todos os aspectos centrais do objeto auditado tenham sido investigados, documentados e compreendidos*, tal como determinado no Manual de Auditoria Operacional desta Corte de Contas, seja determinada a elaboração de *estudo de impacto social* das medidas sugeridas, com a realização de interlocução com as entidades sindicais, órgãos e instituições públicas e privadas relacionadas ao mundo do trabalho, e análise das consequências práticas das referidas medidas em relação ao dever de proteção dos direitos sociais.
- b. Caso se entenda pelo não encaminhamento do item anterior, a não aprovação da recomendação do relatório de Auditoria (TC 022.534/2019-9, Fiscalização 189/2019) referente à proposição de modificação legislativa para retirar do Órgão Gestor de Mão de Obra a exclusividade para fornecer mão de obra avulsa no porto público;
- c. Em todos os casos, que seja recomendada à Auditoria desse eg. Tribunal de Contas, quando da elaboração de Relatórios de Auditoria Operacional, a elaboração de *estudo de impacto social* das medidas propostas, com vistas a garantir a adequada análise das consequências práticas das medidas propostas, em todas as suas possíveis frentes, incluindo a avaliação acerca do cumprimento do dever de proteção dos direitos dos trabalhadores eventualmente atingidos.

Atenciosamente,

assinado eletronicamente
ALBERTO BASTOS BALAZEIRO
Procurador-Geral do Trabalho

assinado eletronicamente
MÁRCIO AMAZONAS CABRAL DE ANDRADE
Procurador do Trabalho
Secretário de Relações Institucionais do MPT

assinado eletronicamente
FLÁVIA OLIVEIRA VEIGA BAULER
Procuradora do Trabalho
Coordenadora Nacional da Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e
Aquaviário - Conatpa

assinado eletronicamente
DALLIANA VILAR LOPES
Procuradora do Trabalho
Vice-Coodenadora Nacional da Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e
Aquaviário - Conatpa



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Assinatura/Certificação do documento **PGEA 005714.2020.00.900/9 Ofício nº 002942.2020**

Signatário(a): **ALBERTO BASTOS BALAZEIRO**

Data e Hora: **24/07/2020 18:53:55**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FLÁVIA OLIVEIRA VEIGA BAULER**

Data e Hora: **24/07/2020 19:11:20**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DALLIANA VILAR LOPES**

Data e Hora: **24/07/2020 20:34:11**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MARCIO AMAZONAS CABRAL DE ANDRADE**

Data e Hora: **28/07/2020 16:18:08**

Assinado com login e senha

Endereço para verificação do documento original: https://protocoloadministrativo.mpt.mp.br/processoEletronico/consultas/valida_assinatura.php?m=2&id=5034343&ca=NHRZK9M32XNYLXPA